SEÑOR SECRETARIO.- Está abierto el acto.

(Es la hora 16 y 14 minutos.)

-Dado que no han llegado aún el señor Presidente ni el Vicepresidente electos, pero hay número para sesionar, corresponde nombrar un Presidente *ad hoc*.

SEÑOR BORDABERRY.- Formulo moción para que ocupe la Presidencia el señor Senador Daniel Martínez.

SEÑOR SECRETARIO.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

-4 en 5. Afirmativa.

(Ocupa la Presidencia el Senador Martínez)

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 16 minutos.)

-La Comisión de Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios del Senado tiene el gusto de recibir a los representantes de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones, la Administración Nacional de Correos, la Unidad Reguladora de los Servicios en Comunicaciones -Ursec- y la OPP, para continuar el tratamiento del articulado del proyecto de ley sobre actividades postales.

En primer término, tiene la palabra el señor Jubín.

SEÑOR JUBÍN- Señor Presidente: habíamos acordado comenzar con la consideración del Capítulo VI del proyecto de ley, concretamente el artículo 33, que define a la Ursec como órgano regulador del sector postal.

SEÑOR BORDABERRY.- Quiero formular una consulta con respecto a lo que dice el texto en cuanto a que la Ursec es competente para reglamentar los servicios postales. Concretamente, me gustaría saber si esa reglamentación se dicta a través de un decreto del Poder Ejecutivo o de una resolución de la Ursec, porque tengo entendido que quien tiene competencia para dictar un decreto con valor normativo es el Poder Ejecutivo, específicamente el Ministerio de Industria, Energía y Minería previo asesoramiento de la unidad correspondiente. ¿Es la Ursec la que reglamenta la prestación de los servicios postales, o es el Poder Ejecutivo previo asesoramiento?

SEÑOR JUBÍN.- Sin perjuicio de que luego hagan uso de la palabra los representantes del órgano regulador que están aquí presentes, entiendo que la reglamentación de una ley se realiza por un decreto del Poder Ejecutivo; a su vez, el órgano regulador podrá, administrativamente, dictar reglamentos, instrucciones, órdenes de servicio o circulares que especifiquen aún más la reglamentación del Poder Ejecutivo.

SEÑOR DE COLA.- Comparto lo expresado por el doctor Jubín.

Existen dos niveles de reglamentación. En este caso, se hace referencia a las resoluciones que la Ursec puede tomar a efectos de fijar aspectos operativos de los servicios. La reglamentación de la ley y, eventualmente, la fijación de políticas en materia postal son competencia del Poder Ejecutivo.

SEÑOR BORDABERRY.- Mi pregunta refiere exclusivamente a qué debe hacer un particular en caso de que desee recurrir la reglamentación. Obviamente, se podrán interponer diferentes recursos en función de quien dicte dicha reglamentación. Desconozco si la Ursec dicta habitualmente reglamentaciones de otros servicios -supongo que lo hará- y, en caso de que sí lo haga, quisiera saber si las somete a consideración del Poder Ejecutivo para que las apruebe. Si es así, le estamos dando una potestad que no tiene.

SEÑOR GONZÁLEZ.- La ley de creación de la Ursec le otorga la potestad de dictar instrucciones particulares y, en los casos de reglamentos o licencias -que son los de interconexión- por un tema de peso de la norma que se emite, ha sido de estilo que el Poder Ejecutivo las reglamente. No es muy habitual que la Ursec emita esas instrucciones particulares, pero sí lo ha hecho en el Plan de Numeración con el que recientemente pasamos a ocho dígitos. No sé si es usual o es el instrumento que más se utiliza, pero está dentro de las potestades y lo hemos utilizado.

(Ocupa la Presidencia el Senador Couriel.)

SEÑOR JUBÍN.- En el artículo 34 establecemos facultades, sin perjuicio de las que le correspondan por las modificaciones citadas y enumeradas en el artículo 90 de la Ley Nº 17296. En los literales A, B, C y D se establecen las nuevas facultades para reglamentar, requerir información, recabarla y sancionar a los infractores.

SEÑOR BORDABERRY.- Dentro de esta norma me inclinaría por no votar el literal B por la amplitud con que está establecida la facultad. Me parece que habría que darle la facultad de requerir información, pero es obvio que tendríamos que especificar de qué tipo sería, a qué efectos se recabaría y con qué fines. En realidad, la facultad de requerir información se otorga a todas las dependencias del Estado y se especifican. Quizá lo que más me preocupa sea la parte que dice: "entendiéndose relevado el secreto que estas puedan tener por normativa vigente." Obviamente, con esta amplitud estamos vulnerando el secreto tributario que la Dirección General Impositiva tiene por obligación y también el secreto bancario establecido en el Decreto-Ley Nº 15322. Otras dependencias del Estado también son el Banco de la República y el Banco Central del Uruguay.

Si cada vez que viene al Parlamento una norma que afecta el secreto tributario o el secreto bancario discutimos durante tanto tiempo y establecemos restricciones, no me parece adecuado que los estemos relevando sin más cuando la Unidad Reguladora requiera información a las dependencias del Estado.

Creo que en este caso habría que determinar a qué efectos se requiere la información y, sobre todo, no deberían relevarse ni el secreto tributario ni el secreto bancario que se han establecido en el país.

Por lo expuesto, no acompañaría esta disposición con mi voto, salvo que se atendieran estas dos objeciones.

SEÑOR JUBÍN.- El concepto inicial para dotar a la Ursec de mayores potestades regulatorias pasaba por el manejo de la información. Hoy en día no creemos en una inspección personalizada a nivel de carteros o de empresas, en particular en la calle, pero también puede existir. Pensamos que sería válido cruzar información entre los distintos organismos del Estado atinentes a la prestación del servicio postal para que intercambien datos -y luego voy a poner un ejemplo- de forma tal que la Ursec pueda tener acceso a la planilla de trabajo para ver si hay informalidad en el sector, a un certificado de la Dirección General Impositiva para ver si está al día en el pago de sus prestaciones y también acceder a otros organismos del Estado.

Quizás haya que atemperar el relevamiento del secreto, pero recordemos que el servicio postal también tiene un secreto postal. En ese sentido, creemos que sería posible buscar una fórmula con una nueva redacción que atempere el levantamiento de los secretos correspondientes y que permita el intercambio de información para que la Ursec pueda tener una potestad inspectiva más moderna y eficaz que la de controlar la calle solamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Nos gustaría saber si ustedes pueden traer una propuesta alternativa.

SEÑOR JUBÍN.- Por supuesto. Si los señores Senadores no tienen inconvenientes, hemos traído un esbozo basado en propuestas anteriores al que añadiríamos esta nueva, que haríamos llegar a la Secretaría de la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Perfecto.

En consideración el artículo 35.

SEÑOR JUBÍN.- En este artículo establecemos un mecanismo de solución de conflictos y entendemos que, en lo que respecta a este sector, la Ursec es el órgano competente.

SEÑOR BORDABERRY.- No me queda claro cuál es el alcance que tiene este artículo. Planteo esto porque se hace referencia a cualquier conflicto existente entre operadores privados, personas jurídicas habilitadas, el operador público o los usuarios, lo que puede incluir, por ejemplo, una colisión entre un vehículo de un operador privado y otro de propiedad de un operador público. Tal como lo estamos estableciendo, eso debería ser sometido, en primera instancia, a la resolución de un conflicto entre ellos. Por lo tanto, creo que habría que determinar de qué clase de conflicto se trata, aunque supongo que deben ser conflictos reglamentarios o aquellos relacionados con fijación de precios, para los cuales hay normas específicas. A su vez, al incluir la expresión "en primera instancia", uno se pregunta cuál es la segunda, porque lo más lógico es pensar en una resolución administrativa pasible de recursos administrativos ante el superior. En ese caso, la expresión "en primera instancia" confunde en lugar de aclarar, ya que la resolución, por principio general, es recurrible para ante el superior correspondiente, supongo que mediante el recurso de revocación y jerárquico y, eventualmente, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Por eso creo que habría que precisar qué conflictos quedan sujetos a la resolución de la Ursec y eliminar la expresión "en primera instancia". Es una sugerencia.

SEÑOR JUBÍN.- En aras de encontrar una mejor redacción, pienso que podríamos agregar "cualquier conflicto derivado de la prestación del Servicio Postal", ya que el ejemplo del choque entre dos vehículos quedaría fuera de esta propuesta, no siendo así en un hecho derivado de la relación que surge por la prestación del servicio postal. No me refiero solo al precio, en caso de compartir redes -tal como establece otro artículo- sino a una reclamación que pueda hacer algún usuario por la no llegada en tiempo, o la expoliación de un envío postal a un operador designado. Entendimos -y todavía entendemos- que sería conveniente aplicar una primera alternativa a cargo de la Ursec y, en caso de no corresponder, habilitar la vía administrativa, sin perjuicio de la jurisdiccional, que también puede ser pertinente.

SEÑOR ABREU.- En la misma línea que plantea el señor Senador Bordaberry, quiero señalar la importancia de definir cuál es la naturaleza del conflicto que se va a dirimir. Además, por ser la Ursec un órgano colectivo y tener que dirimir en un conflicto, debería tener claro cuáles son las mayorías o minorías que puede manejar para tomar una decisión ya que, si no me equivoco, este órgano tiene tres Directores. Supongo que se podría incluir en la reglamentación, pero sabiendo que puede haber mayorías y minorías en la toma de decisiones.

Por otro lado, me gustaría explorar el tema del arbitraje, que se está transformando en algo muy dinámico. No hablo del de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios; sé que hay otra institución que tiene un sistema de arbitraje muy rápido. Los arbitrajes no son necesariamente llevados a cabo por cualquier árbitro, sino que uno puede recurrir a los árbitros especializados en determinados temas y con ciertos criterios independientes. Este mecanismo le daría cierta dinámica al tema y, además, sacaría a la Ursec de una función en la que, a veces, por el hecho de tener que decidir, empieza a tener un peso jurisdiccional del que carece para tomar decisiones en otro ámbito. Esto lo he visto, por ejemplo, en la Suprema Corte de Justicia: los tiempos que dedica a la toma de decisiones administrativas van en desmedro de los que debería tener para resolver el fondo del asunto. Hago esta puntualización porque considero que se va a dinamizar enormemente todo lo que tiene que ver con la competencia, los conflictos y demás temas que puedan surgir.

Me preocupa el concepto de primera instancia, pero sobre todo entiendo que habría que ubicar el conflicto y ver si se pueden tener mecanismos de arbitraje más ágiles, de manera de aliviar a la Ursec. Además, se le daría al arbitraje una dinámica especial y se lograría una especialización en estos temas para que no quede exclusivamente reducido a un círculo cerrado de ciudadanos porque, por ejemplo, a veces la gente no sabe la importancia que tiene el correo. Después de que uno ve estas leyes se da cuenta de que la modernidad no significa precisamente el entierro del correo, sino la ayuda para modernizarlo y hacerlo cada vez más importante.

SEÑOR JUBÍN.- Creemos que es atendible la propuesta de buscar una nueva redacción para eliminar la expresión "en primera instancia" y determinar que la vía administrativa sería una segunda instancia. Ahora bien; me gustaría buscar consenso con respecto a que el conflicto sea derivado de la prestación del servicio postal. Si con esa redacción queda salvado el tipo de conflicto, buscaríamos el consenso para ver si la Ursec es el árbitro o el órgano que puede dirimir los conflictos.

SEÑOR ABREU.- Me gustaría cambiar la palabra "conflicto" por "controversia". El concepto de controversia es de carácter más general y refiere a una visión distinta de las cosas, mientras que el de conflicto es algo más apocalíptico. Controversia simplemente es una visión distinta de las cosas y genera en uno un ánimo más pacífico.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, habría que presentar una propuesta de modificación de este artículo.

SEÑOR BORDABERRY.- De acuerdo a nuestro ordenamiento constitucional existen dos ámbitos del Estado que pueden tomar decisiones y resolver conflictos en forma definitiva. Uno de ellos, obviamente, es el Poder Judicial. Por ejemplo, se somete un conflicto ante un Juez, este falla, y luego puede pasar al Tribunal de Apelaciones. Por su parte, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es el que falla en forma definitiva con respecto a una resolución del Poder Ejecutivo o de los órganos administrativos.

A la Ursec le estamos asignando una potestad para resolver conflictos, pero en realidad me choca un poco que se le dé dicha atribución jurisdiccional. La Ursec, al igual que todo organismo desconcentrado, puede adoptar resoluciones y, en particular, recurrirlas para que las revea el jerarca o, en su caso, terminar en el ámbito de la Justicia.

A mi entender, tendríamos que precisar muy claramente el tema de la resolución de conflictos, de manera que el día de mañana no haya impugnaciones por inconstitucionalidades. En todo caso, deberíamos desglosar este artículo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, estudiaríamos las modificaciones que provengan del Poder Ejecutivo, además de las anotaciones que se realicen en el día de hoy, salvo que los señores Senadores estén en condiciones de concretar ahora las modificaciones correspondientes.

SEÑOR DE COLA.- El tema es que la Ursec ya es competente, como organismo regulador, para resolver desacuerdos de partes entre operadores del sistema que regula, o sea, el de telecomunicaciones y el postal. Esto no es nuevo pero es explícito respecto al sistema postal. Hoy por hoy, esa facultad ya la tiene, por ejemplo, en lo que tiene que ver con la interconexión entre los operadores de red porque, al existir desacuerdo en las condiciones del servicio o en el precio, se puede recurrir a la Ursec para que, en primera instancia, arbitre y luego, eventualmente, decida.

SEÑOR GONZÁLEZ.- De hecho, la Ley Nº 18159 designa a la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia como órgano con potestades para dirimir problemas de competencia y determina que el Banco Central, la Ursea y la Ursec son los órganos especializados que entienden en los mercados que regulan. Es así que la Ursec permanentemente está analizando denuncias de prácticas anticompetitivas de un operador respecto a otro.

A su vez, la ley de creación de la Ursec le asigna la función de protección de los consumidores, por lo que también está recibiendo permanentemente denuncias por malos servicios o

por prestaciones inadecuadas de lo que han contratado.

Quiere decir que esto no sería nuevo sino que estaríamos especificándolo o precisándolo más claramente en cuanto a los servicios postales.

SEÑOR PRESIDENTE.- Esperamos, entonces, las modificaciones correspondientes.

A continuación, consideraremos el artículo 36.

SEÑOR JUBÍN.- Este artículo establece la facultad de que la Ursec remita al Poder Ejecutivo el plan de cuentas que luego será obligatorio para el operador designado. A su vez, se la faculta a verificar la correcta aplicación de ese plan de cuentas.

SEÑOR ABREU.- Este plan de cuentas está referido a la Administración Nacional de Correos, que es el operador designado; es decir que ese análisis lo hará el Poder Ejecutivo. En los hechos, la única que elaborará un plan de cuentas será la Administración Nacional de Correos en su calidad de operador designado, porque tendrá a su cargo, seguramente, lo que será el Servicio Postal Universal. Por esa razón, de alguna manera ese plan de cuentas ayudará también -estoy razonando en voz alta- a que el Poder Ejecutivo pueda evaluar cuál es el grado de competencia que podrá fijar, al igual que el grado de avance de acuerdo al objetivo planteado de que en algún momento pueda tener autosuficiencia y manejarse fuera de lo que es el subsidio actual. Creo que ese es el sentido de esta disposición.

SEÑOR JUBIN.- Voy a hablar del concepto general y luego, si se me permite, le cedería el uso de la palabra a la contadora Graciela Pérez Montero.

En el artículo 12, literal D), dentro del Capítulo relativo al Servicio Postal Universal, se establece como obligación la contabilidad separada. Entendemos que, tal como dice el señor Senador Abreu, la obligación del Estado de prestar el Servicio Postal Universal es cometida a la Administración Nacional de Correos como operador designado, pero no debe ser este último el que establezca el plan de cuentas para llevar adelante esa contabilidad separada, sino que las personas jurídicas habilitadas u otros operadores que pudieran tener un subsidio también deben llevar esa contabilidad separada para evitar el subsidio cruzado. Un ejemplo sería que por recibir un subsidio a la nafta, los ómnibus cada vez tuvieran menos lugar para los pasajeros y más lugar para la carga, con lo cual estaríamos subsidiando las encomiendas postales que circulen a través de esas empresas o facilitando que en las terminales de ómnibus destinadas a pasajeros también se presten servicios de carga y descarga de encomiendas.

Por lo tanto, al ser una contabilidad analítica y separada y al tratarse de un plan de cuentas que es para todos los que se encuentran en esas condiciones, entendimos necesario que se hiciera a propuesta de la Ursec y, para darle aún más poder, que el Poder Ejecutivo lo aprobara.

Le cedo el uso de la palabra a la contadora Pérez Montero para que explique el procedimiento.

SEÑORA PÉREZ MONTERO.- El doctor Jubín fue muy claro en su exposición; no resta mucho más para explicar.

En realidad, todos los operadores tienen la obligación de llevar contabilidad analítica separada. Si los señores Senadores se fijan en los capítulos correspondientes, se pide contabilidad analítica y separada a todos, es decir, al operador designado, a las personas jurídicas habilitadas y a los operadores privados. De esta forma pueden identificarse los costos asignados exclusivamente a la prestación de los servicios postales de las otras actividades que puedan realizar los operadores privados o las personas jurídicas habilitadas. Por el artículo 190 de la Constitución de la República, las empresas públicas están vedadas de realizar negocios ajenos al giro que preceptivamente les asignen las leyes.

Es así que quisimos igualar a los tres organismos bajo un mismo régimen -o, por lo menos, bajo un sistema que permitiera identificar los costos- en algunos casos, lo hicimos para evitar subsidios cruzados de un mismo operador privado entre distintos negocios para los cuales está habilitado jurídicamente; y en el caso específico del Correo, por el hecho de que ahí sí es absolutamente necesario clarificar los costos del Servicio Postal Universal porque de ello va a depender la recaudación de la tasa de financiamiento del Servicio Postal Universal y la razonable equivalencia que guarde el producido de la tasa con el costo. Para eso es necesario que también registre en forma totalmente separada e individualizada los costos de los servicios que presta en competencia de los que presta en concurrencia, que es el Servicio Postal Universal.

No sé si quedó clara mi exposición.

SEÑOR HEBER.- Al escuchar a los señores invitados, me parece lógico su planteo porque el camino que ha llevado la filosofía del proyecto de ley es asignar el Servicio Postal Universal al Correo. Indudablemente, eso lleva a que haya una equivalencia entre la tasa y el servicio que se le encomienda al Correo.

No sé si quienes elaboraron el proyecto de ley -o si existe ánimo- estudiaron la posibilidad de que el Estado garantice el Servicio Postal Universal en base a un llamado a licitación para quien pueda pagar -indudablemente, tiene que contar con una infraestructura y una estructura, y esto hoy lo tiene el Correo- es decir, que la forma de asignar el Servicio Postal Universal sea en base a la concurrencia de precios. No sé si lo estudiaron -sé que no es lo que se plantea en el proyecto de ley- y si ven algún inconveniente a este sistema. Creo que para el pueblo -que en definitiva es el que abona el servicio mediante la tasa, que va a ser usada para pagar esos costos- el hecho de que se haga una licitación a fin de que la tasa sea menor, puede ser un elemento que ayude a que el servicio no se encarezca.

Esa es una pregunta que quizás no hace al artículo concreto, pero sí a la filosofía del proyecto de ley.

SEÑOR JUBÍN.- Quiero indicar que prestar el Servicio Postal Universal implica cumplir determinadas condiciones de prestación, entre las cuales se encuentra la cobertura geográfica, es decir, que el servicio debe llegar a todo el país, a todos los habitantes y en ciertas condiciones de calidad, eficiencia, etcétera. Cualquier privado puede prestar el Servicio Postal Universal, pero en la mismas condiciones establecidas en la ley y cumpliendo con las mismas obligaciones que el Estado le impone al Correo. Por eso en la ley hay un artículo que establece que el único competente para organizar el Servicio Postal Universal es el Estado. Los demás privados que quieran prestar ese Servicio lo pueden hacer. Que esto pueda suceder por un mecanismo de licitación, concurso de precios o de cualquier otro tipo, es válido -incluso, puede estar en la reglamentación- pero la posibilidad de prestar el Servicio Postal Universal es amplia.

SEÑOR HEBER.- Justamente, recién hablábamos con el señor Senador Bordaberry en cuanto a que el artículo ya designa a la Administración Nacional de Correos, y aunque no digo que esto no sea posible -ya que geográfica y estructuralmente no hay una empresa de esas dimensiones- entiendo que establecerlo por ley es distinto a que se le asigne en función de su estructura y el precio más adecuado. Primero debe cumplir el servicio y si mañana existiera una competencia, debería darse a los efectos de que sea más barato.

No quiero salir de la discusión, sino que simplemente quería saber si se había estudiado esta posibilidad o directamente se dijo que era el Correo y punto, por lo que se paga una tasa en función de los costos que significa el Servicio Postal Universal.

SEÑORA PÉREZ MONTERO.- El único comentario que voy a hacer es de carácter general.

¿Qué posición han tomado otros países que, si se quiere, tienen una filosofía más liberal, inclusive en cuanto a la prestación de ciertos servicios públicos, como puede ser el caso de los Estados Unidos? Normalmente hay dos grandes tendencias a nivel del correo universal: o se deja a cualquier privado que preste los servicios denominados Servicios Postales Universales, sujeto a lo que

comentaba el señor Senador Heber, o se le asigna a un operador, que normalmente es público, y se le reserva el monopolio -esa es otra característica distinta de este proyecto- de ese segmento del mercado y es el único operador que puede hacerlo, no como en este caso que se admite la concurrencia, aunque no la competencia. La tercera opción es la que adoptó en este caso el Poder Ejecutivo, por la que se le asigna a un operador en concurrencia con otros operadores, pero no en competencia. El tema es que la gran mayoría de los países han optado por el operador público designado para la prestación del Servicio Postal Universal. ¿Por qué? Porque, en primer lugar, el contralor de los operadores privados para el cumplimiento del Servicio Postal Universal implica un régimen de auditoría que es muy costoso para un servicio que, en principio, no lo es. Entonces, el costo de controlar, no digo que fuera mayor, pero sí podría alcanzar un porcentaje muy importante del costo de la prestación del servicio. A veces, cuando se compara el costo de controlar con el de operación del servicio, y se ve que el costo de controlar ese servicio por terceros -o por quien fuera- es mayor o representa un porcentaje muy elevado del costo del servicio, la eficiencia económica dice que eso no es razonable.

SEÑOR HEBER.- Es un buen argumento.

SEÑORA PÉREZ MONTERO.- Es lo que sucede en Estados Unidos.

SEÑOR JUBÍN.- En el artículo 37 ingresamos directamente al estudio del operador designado. Por esta disposición se sugiere la modificación de algunos artículos de la Carta Orgánica.

Uno de ellos es el artículo 1º, en el que se agrega: “Asimismo, previa conformidad del Poder Ejecutivo y por medio de las formas de asociación contractual vigentes en la materia, podrá acordar con los organismos y empresas públicas o privadas que estime conveniente, exclusivamente para el desarrollo de sus obras de infraestructura física, de infraestructura e innovación tecnológica y de negocios con vinculación internacional”. Esto resulta de las necesidades que tiene la cuarta etapa del Pidep, producto de todo este estudio para llegar a la modernización del operador designado.

SEÑOR BORDABERRY.- Al comienzo del artículo 1º, correspondiente al artículo 37 que menciona el doctor Jubín, se dice: “La ANC es un Servicio Descentralizado Comercial,” y a continuación se le agrega “prestador del servicio público postal,”. Esto ya está establecido en el artículo 11, por lo que no entiendo el motivo de su agregado nuevamente aquí. Creo que en este artículo se dice qué es la Administración Nacional de Correos y en el otro se establece claramente que es el prestador del servicio público postal. Me parece que si en el día de mañana -ojalá no suceda- el partido del señor Senador Heber obtiene mayorías aquí y decide quitarle la condición de operador público y deroga el artículo 11, podría olvidarse de hacer lo propio con este. Por lo tanto, desde el punto de vista legal quizás sería más sensato mantener la designación del artículo 11 y no repetir ese concepto en este artículo 1º que se acaba de citar, porque es obvio que ya está comprendido en aquel. Eso no está en la Ley Nº 16736 y es otro agregado que también se hace en este artículo.

SEÑOR JUBÍN.- Me voy a permitir contestar, aunque la referencia fue al señor Senador Heber.

Lo tengo marcado, pero omití mencionar que lo único que buscábamos era reafirmar, en forma redundante, que El Correo es el operador designado. No hay mayor obstáculo en eliminar esta mención, aunque espero que no sea por el argumento que cita el señor Senador Bordaberry de que se olvide derogar una ley anterior. No tenemos inconveniente en que se estudie y sea motivo de una nueva redacción.

SEÑOR ABREU.- No me queda claro si el artículo 1º sustitutivo recoge el mismo estilo de redacción anterior, porque entiendo que se definen competencias bastante claras al decir “podrá” tal cosa y “podrá” tal otra. Me gustaría que la redacción fuera más compacta y clara. Por ejemplo, podría decir: “La Administración Nacional de Correos es un servicio descentralizado” y punto, porque creo que la mención del hecho comercial no le cambia la naturaleza y, también, respecto de la Sección XI de la Constitución, así como que es una persona jurídica. No entiendo mucho a qué refiere la expresión “y tiene su domicilio legal y principal asiento en la ciudad de Montevideo”. A mi juicio, el “asiento” no es un concepto jurídico, sino más bien de transporte o no transporte.

Luego, en este mismo artículo, me gustaría que se dijera: “con las siguientes competencias: Podrá establecer y cerrar sucursales y agencias” etcétera, porque de lo contrario queda como que cuenta con una serie de competencias que deberían estar claramente definidas para que el propio elector o actor lo tenga claro. Hago este planteo por un sentido de practicidad.

SEÑORA PÉREZ MONTERO.- Solo voy a hablar del primer concepto a que se refirió el señor Senador Abreu en cuanto a servicios integrados. Nuestra Constitución establece la posibilidad de tener servicios descentralizados que no sean del dominio comercial o industrial del Estado, y presupuestalmente se rigen por el artículo 220, no por el 221. Entonces, hay que establecer que se trata de un servicio descentralizado del dominio comercial o industrial del Estado, porque eso define el régimen presupuestario a que está sometido.

En cuanto a lo otro, realmente no sé; la posición que se tomó fue complementar lo que ya estaba establecido en la Ley Nº 16736. La Comisión no quiso modificar el primer inciso, que hace referencia el artículo Nº 747 de la Ley Nº 16736 por una razón práctica. En realidad, lo que sugiere el señor Senador es modificarlo para que sea más claro, pero no sé qué piensa la gente del Correo.

SEÑOR JUBÍN.- La gente del Correo, como dice la contadora Pérez Montero, junto con los de la OPP y de la Ursec -o sea, el resto de quienes conformamos el equipo técnico- vamos a analizar el tema y prometemos traer una nueva redacción.

SEÑOR BORDABERRY.- Yo creo que tiene que ser un servicio descentralizado, porque así lo establece la Constitución.

SEÑORA PÉREZ MONTERO.- Así es, lo que pasa es que yo aclaré que tiene que ser del dominio comercial o industrial del Estado. Si mal no recuerdo, el INAU es un servicio descentralizado, pero no se rige por el artículo 221 de la Constitución porque no es del dominio comercial o industrial del Estado. Por eso respondí al señor Senador Abreu que debía mantenerse la aclaración de que era del dominio comercial o industrial del Estado. Aclaro que estoy haciendo referencia al régimen presupuestal.

SEÑOR JUBÍN.- Lo novedoso del artículo 2º es su comienzo, ya que dice: “La ANC tiene a su cargo, por sí misma o concesión mediante agentes oficiales, la prestación del servicio público postal” y luego continúa la anterior redacción.

SEÑOR BORDABERRY.- Me voy a referir a una observación que hice el otro día. En el proyecto de ley se hace referencia, en algunos casos, al servicio público postal y, en otros, al Servicio Postal Universal. No sé si es lo mismo.

SEÑOR JUBÍN.- No lo es.

SEÑOR BORDABERRY.- Son dos cosas distintas, entonces. En las definiciones del artículo 5º se incluyen los servicios postales y el Servicio Postal Universal, pero no encuentro el servicio público postal. Los Servicios Postales pueden ser prestados por empresas públicas o por empresas privadas, por lo que en este caso sería un servicio postal prestado por una entidad pública. ¿Es correcta esa interpretación?

SEÑOR LEZCANO.- Hemos hecho referencia al Servicio Postal, pero en el entendido de que es un servicio público. En realidad, decir “servicio postal” es lo mismo que decir “servicio público postal” y, en consecuencia, lo puede prestar el Estado por sí mismo o por concesión a terceros, o a privados. Ahora bien, dentro del servicio público postal o servicio postal tenemos el Servicio Postal Universal, que es un subconjunto por el cual el Estado se obliga a prestaciones de determinadas características. Sin dudas, se pueden hacer las correcciones necesarias en la redacción, aunque repito que siempre que nos referimos a “servicio postal” nos estamos refiriendo a “servicio público postal”.

SEÑOR JUBÍN.- No voy a agregar mucho más sobre este punto, salvo que el señor Senador Bordaberry desee formular alguna otra consulta.

Con respecto al artículo 5º, se está dando la definición de UPU. Cuando nos referimos al servicio público postal, estamos dando una interpretación de servicio público prestado directamente por el Estado o mediante concesión. Estoy de acuerdo con lo que decía el ingeniero Lezcano en el sentido de que el servicio público postal es lo genérico y hay una subdivisión de Servicio Postal Universal que está a cargo del Estado, y otra que es la que está en manos de los particulares en competencia, en tanto que el Servicio Postal Universal está en concurrencia.

SEÑOR BORDABERRY.- Lamento haber hecho surgir dudas y pido disculpas por mi falta de comprensión, pero en ese caso, si servicio público postal es lo mismo que servicios postales, preferiría que en la definición del artículo 5º se agregara “Servicios Públicos Postales”. La duda que esto me genera tiene que ver con que en el segundo inciso del artículo 37 del proyecto de ley se dice que el Estado es el único competente para prestar el servicio público postal. En este caso está bien, pero el hecho de mencionar lo mismo de dos formas distintas me generó dudas, y creo que sería bueno hacer la corrección pertinente para que no se generen confusiones en quienes en el futuro lean la ley. Sugiero que la Secretaría uniformice la redacción en ese sentido.

SEÑOR ABREU.- Este artículo introduce una serie de modificaciones a la Carta Orgánica de la Administración Nacional de Correos. Como muchos de los servicios descentralizados, el del Correo ha sido definido, precisamente, por su Carta Orgánica.

Luego ingresamos en las atribuciones de los distintos órganos. En el artículo 5º se habla de las atribuciones y competencias del Directorio. En lo personal, me preocupa que la Carta Orgánica, aunque esa redacción sea heredada, quede bien estructurada y defina con claridad las competencias y aspectos que puedan generar alguna duda. Precisamente, una de esas dudas tiene que ver con el hecho de que se dice que la Administración Nacional de Correos es el único órgano competente del Estado en la materia, o sea que es el único órgano del Estado que puede realizar esa actividad. Pero si, por ejemplo, la Intendencia de Florida quiere desarrollar tareas postales, como es un organismo del Estado, de acuerdo con este proyecto de ley queda excluida para llevarlas a cabo, ya que la prestación del Servicio Postal está exclusivamente reservada para la Administración Nacional de Correos y no para otros órganos del Estado que quieran realizar esa actividad a nivel nacional, regional o, inclusive, dentro de las áreas de competencia de otros servicios. Creo que es importante que quede claro que ese es el alcance de esta norma, porque incluso puede darse una competencia natural entre otros órganos del Estado y algunos departamentos que podrían entender que están en condiciones de manejar el Servicio Postal.

SEÑOR DE COLA.- A efectos de contestar la pregunta formulada, concretamente aquí se plantea que el único órgano competente del Estado que puede prestar el servicio postal y, por lo tanto, cobrar por él, es la Administración Nacional de Correos. A modo de ejemplo, si una Intendencia -o cualquier otro organismo- desea distribuir las facturas de la Contribución Inmobiliaria, lo puede hacer como persona jurídica habilitada, pero no puede vender un servicio postal. Es decir que dentro de sus atribuciones no puede cobrar por ese servicio de envío y va a tener que pagar el aporte correspondiente para la tasa de financiamiento.

SEÑOR ABREU.- Muchas gracias.

SEÑOR BORDABERRY.- Quisiera realizar una pregunta para saber si he comprendido bien.

Si un organismo del Estado desea distribuir sus propias cartas, encomiendas y demás, puede hacerlo. Obviamente, si ese organismo del Estado desea repartir las de otro organismo no puede hacerlo, ya que el único que lo puede hacer es el Correo. Por otro lado, si ese organismo del Estado decide compartir su distribución de facturas y los gastos que ello implique con otro organismo del Estado, ¿puede hacerlo? Por ejemplo, UTE y Antel distribuyen sus facturas a fin de mes, es decir, los dos tienen un sistema de distribución. ¿Podrían acordar que uno distribuya en la zona este y el otro en la oeste, y así compensarse? Me gustaría saber si eso está o no vedado. Parecería que este mecanismo sería sensato, ya que los dos tienen un sistema de distribución. En el interior profundo del Uruguay se da mucho esta situación, y no se justifica que Antel, el Correo, OSE y UTE tengan una oficina instalada. Por lo general, lo que se hace es que el que distribuye el correo también distribuya las facturas de Antel, de OSE y de UTE, y más hoy, en momentos de gran inseguridad, en que los costos

son mucho más grandes. He visto que los entes tratan de unir sus trabajos, incluso construyendo los denominados centros CACI en aquellos pueblos donde no se justifica tener oficinas. Consulto si en este momento esa operativa quedaría vedada en cuanto a acuerdos que ameritarían una mayor eficiencia por parte de ellos.

SEÑOR LEZCANO.- La posibilidad de compartir las redes entre prestadores de servicios está prevista en el artículo 41 de la versión que tienen los señores Senadores, que será el artículo 20 de la nueva versión que enviaremos a Secretaría una vez que se hayan incorporado las modificaciones planteadas en la comparecencia anterior.

Los prestadores de servicios postales -de acuerdo con la definición- son el operador designado, los operadores privados y las personas jurídicas habilitadas. De acuerdo con el artículo 41, cualquier prestador puede compartir sus redes. Por lo tanto, Antel puede compartir su red de distribución con UTE, en tanto acuerden un precio por el uso de la red y lo comuniquen a la Ursec. Aclaro que no es un precio por la comercialización de servicios postales.

No sé si fui lo suficientemente claro.

SEÑOR ABREU.- Deberíamos considerar cuál es realmente la capacidad y la potencialidad de la Administración Nacional de Correos para cubrir la totalidad del mercado y para, además, avanzar en su objetivo, que es lograr la máxima autonomía financiera, o la máxima eficiencia en la relación costo - producción, a través de la prestación del servicio. Tenía entendido que hay un 15% que es el que estaba establecido para por lo menos tener asegurado un porcentaje que, si no me equivoco, en algún momento se ofreció. El sindicato dijo no a ese ofrecimiento porque todavía no estábamos en condiciones de asumir ese 15%. Con este régimen o sistema de coexistencia con otros actores los objetivos del Correo son elevar sustancialmente ese porcentaje del 15%. ¿Es un porcentaje importante o simplemente quedaría reducido a una expectativa?

SEÑOR DE COLA.- Efectivamente, el plan del Correo, tal cual lo manifestamos, es capturar ese mercado que hoy está haciendo distribución por cuenta propia, como ocurre con las facturas de los entes del Estado. El objetivo es recuperarlo como cliente y de esa manera lograr mayor eficiencia, y que de hecho la red que se utilice para hacer toda la distribución de envíos postales de los distintos organismos del Estado sea la del Correo. Por supuesto, para eso hay un plan que implica modernización y reingeniería de procesos que va a llevar cierto tiempo; no va a ser de la noche a la mañana. Lo que se busca es que los organismos que en realidad abandonaron en muchos casos el envío por el Correo por problemas de eficiencia -hace ya muchos años- puedan volver a utilizarlo cuando esté en condiciones. Actualmente está demostrando que maneja de forma eficiente el volumen que tiene y a medida que se cumpla con el plan de reconversión podrá asumir una mayor carga. De alguna forma se procura que las cosas se hagan de una manera más eficiente, utilizando la principal red de distribución de correspondencia del país, que es la que tiene la Administración Nacional de Correos.

SEÑOR ABREU.- Simplemente, de acuerdo con la erudición de los visitantes, ¿cuál es el concepto integral de la emisión de valores postales? Es obvio que los valores postales también son un elemento de recaudación y que puede existir determinada competencia con el sector privado. ¿El alcance del valor postal debe ser otra cosa y no solo el sello? Lo pregunto para que no se diga simplemente "emisión de valor postal" y para que el Legislador lo pueda entender.

SEÑOR JUBÍN.- Pusimos "valores postales" como una expresión genérica. Está bien rumbeado el señor Senador Abreu cuando habla de sellos, pero aparte de eso podemos tener variaciones filatélicas, viñetas, cuadriculadas, etcétera. Entendemos que tiene que quedar establecido que los productos filatélicos solo son de cargo del Correo.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Podemos continuar con el artículo 37 o ya está terminado? Me parece que faltan comentarios.

SEÑOR JUBÍN.- Lo último es que la aprobación del Reglamento General deberá realizarse en un plazo de seis meses a partir de la vigencia de la presente ley, tema que no figuraba en la Carta Orgánica y que hasta ahora no se había efectivizado.

El artículo 38, que refiere a las franquicias postales, modifica lo dispuesto en los artículos 197 y 200 de la Ley Nº 13640 y establece que gozarán de ellas los agentes diplomáticos extranjeros acreditados en el país, siempre que sus respectivos Estados concedan idénticos beneficios a los diplomáticos nacionales acreditados ante ellos, así como los organismos que tengan derecho a franquicia de acuerdo a los Convenios Internacionales vigentes. Asimismo, aquí se dice que quedan derogadas expresamente todas las disposiciones legales, generales o especiales, que la franquicia postal no comprende los derechos de certificación sobre tasas aéreas ni otro valor agregado y que las disposiciones que acuerden franquicias de porte solo comprenden las cartas de hasta cien gramos. Como se puede apreciar, este es un concepto de franquicia postal que queda reducido a estos términos.

SEÑOR BORDABERRY.- Quisiera saber si se deja afuera a la prensa periódica editada en el interior del país.

SEÑOR JUBÍN.- Así es, señor Senador.

SEÑOR BORDABERRY.- ¿Y se la entrega al Correo para ser distribuida dentro del país? ¿El Correo estaba distribuyéndola? ¿Se hizo un estimativo de cuál es el monto?

Me adelanto a formular estas preguntas porque en reiteradas ocasiones la prensa periódica del interior del país se ha quejado de la situación de desventaja en que se encuentra con respecto a la de la capital, fundamentalmente en lo que refiere a asignación de publicidad. Inclusive, en la última reforma tributaria se gravó a ese sector de una forma que antes no lo estaba, lo que hizo que se agravara esa situación desventajosa. Me gustaría saber si se ha hecho algún estudio acerca de cuánto significa esto para el Correo a los efectos de que cuando quienes se vean afectados por esta medida vengan a reclamarnos si los tuvimos en cuenta, podamos darles una respuesta.

SEÑOR JUBÍN.- La prensa periódica, distribuida por sus propios editores dentro del área de influencia en que está editada, tiene una influencia mínima en el Correo. ¿Por qué? Porque los editores son pocos, aunque cuando uno dice “pocos”, debe dar un término de referencia del que ahora no dispongo. De todas maneras, cuando ellos imponen su correspondencia, prefieren hacerlo con algún valor agregado para que pueda circular con determinadas garantías de seguimiento, entrega, etcétera. Como decía, son pocos los editores y poco el volumen de quienes imponen esa prensa periódica editada en el interior en la Administración Nacional de Correos. De ahí que no surge que haya una fuerte influencia en los costos al quitarle este beneficio a la prensa periódica del interior, pero esta es una opinión personal que luego se podrá o no acreditar.

SEÑOR PRESIDENTE.- En consideración el Capítulo VIII, artículo 39.

SEÑOR JUBÍN.- Este Capítulo se refiere a los operadores privados. Según la estructura planteada, al principio se habla de los usuarios, luego del papel del Estado, del regulador, del operador designado y, ahora, de los operadores privados. Este último concepto se define como aquellas personas físicas o jurídicas que tienen que cumplir determinadas condiciones: solicitar la inscripción, pagar por ella, obtener la licencia y también pagar por ella. Recién entonces quedan habilitados para operar en el mercado como agentes de retención de las tasas del Servicio Postal Universal para volcarlas a la Ursec, y esta, a su vez, destinarlas a la Administración Nacional de Correos.

SEÑOR BORDABERRY.- Por lo que veo, en el artículo 39 se están repitiendo los conceptos vertidos en el numeral 4 del literal L del artículo 5º. Por lo tanto, creo que es innecesario incluirlos aquí, puesto que ya fueron definidos. En el numeral que mencioné se expresa lo siguiente respecto a los operadores privados: “Son aquellos titulares de empresas unipersonales o personas jurídicas que, previo permiso del Regulador, pueden prestar el servicio público postal en régimen de competencia

sujeta a regulación; incluyendo a los operadores postales que operan bajo la modalidad '*courier*' o toda otra modalidad asimilada o asimilable". En mi opinión, estamos hablando de lo mismo.

SEÑOR JUBÍN.- Efectivamente, se refiere a lo mismo. En la estructura convenida por el equipo técnico se repiten los conceptos de operador designado, de operadores privados y también de personas jurídicas habilitadas. Esta es una cuestión de redacción que incluimos al inicio de cada capítulo por entender que le da fuerza.

SEÑOR ABREU.- Para mí también existe una repetición, pero quizás en este caso haya un matiz de diferencia. En el artículo 5º -citado por el señor Senador Bordaberry y por el doctor Jubín- se habla de "empresas unipersonales" mientras que en el 39 se utiliza por primera vez la expresión "personas físicas". ¿Cuál es el criterio que puede prevalecer? Planteo la pregunta porque estoy tratando de imaginar quién puede ser una persona física habilitada para prestar el servicio público postal. ¿Se puede tratar de una sola persona o de una empresa unipersonal? Jurídicamente, ¿cuál es el concepto más ajustado para definirlo? Me parece que hablar de unipersonal es más correcto que hablar de persona física. Habría, pues, que unificar el criterio para que no haya confusiones; esa es mi preocupación.

SEÑOR JUBÍN.- Es correcta y atendible la observación planteada por el señor Senador Abreu. El concepto sería el de empresas unipersonales. Lo que podemos hacer es buscar una coordinación con la Secretaría de la Comisión para lograr una adecuación de todos los términos de manera que sean coherentes entre sí.

SEÑOR BORDABERRY.- Propongo que se elimine el artículo 39, aunque el concepto que prevé, como dice el señor Senador Abreu, es más preciso que el planteado en el numeral 4 del literal L del artículo 5º, que habla de titulares de "empresas unipersonales o personas jurídicas". Creo que esto puede dar lugar a que se generen dudas, puesto que en uno y otro la definición se plantea de manera distinta.

SEÑOR PRESIDENTE.- Nuestros invitados pueden analizar este tema y traer para la próxima sesión una propuesta al respecto.

Pasamos al artículo 40.

SEÑOR JUBIN.- En el artículo 40 establecemos las obligaciones de los operadores privados. Aquí repetimos la obligación de garantizar el secreto y la inviolabilidad de la correspondencia; que se deben cumplir los servicios postales; que se debe informar a los usuarios; que hay que poner a disposición de los usuarios la información relativa a las condiciones de acceso; que hay que atender las quejas y reclamaciones; actuar como agente de retención; que en caso de desarrollar -esto es algo novedoso- servicios postales simultáneamente a otros servicios, hay que llevar la contabilidad analítica separada; y, por último, que se admita el acceso y supervisión de su funcionamiento por los funcionarios designados por la Ursec, poniendo a su disposición toda la documentación que corresponda.

SEÑOR BORDABERRY.- Quisiera realizar una observación para que se tenga en cuenta en el momento de rever esta norma. En el literal F se establece lo siguiente: "Actuar como agentes de retención de la Tasa de Financiamiento del SPU", etcétera. En otra sesión discutimos si se trataba de una tasa o de un impuesto. Me gustaría escuchar la profunda defensa de la contadora Pérez Montero de que algo que no guarda relación con el servicio que se presta es una tasa.

(Hilaridad.)

SEÑORA PÉREZ MONTERO.- Todo el equipo -y quien habla en particular- está convencido de que es una tasa, ya que hemos estudiado con atención sus características y las doctrinas imperantes en materia de Derecho Financiero y Tributario. Por tanto, consideramos que cumple todas las condicionantes para ser una tasa.

¿Cuáles son las características que nos han llevado a establecer que es una tasa?

Obviamente, no se trata de un precio porque este surge de una relación de naturaleza contractual e implica, además, una contraprestacióN. Estamos hablando de un servicio que se presta y, por lo tanto, existe la obligación económica de la contraprestación onerosa que, básicamente, es pecuniaria. Además, en el precio existe un interés privado y no un interés público.

¿Cuáles son los elementos que nos llevaron a definir esto como tasa? Básicamente, hay dos elementos que se refieren tanto a la prestación del servicio como a los servicios relacionados con el contribuyente.

Los elementos vinculados al servicio se refieren fundamentalmente a tres aspectos que tienen que ver con la naturaleza del servicio postal que, sin ninguna duda, se ha definido como público y, por lo tanto, es inherente al Estado. La prestación solo puede hacerse a través de organismos del Estado o por privados autorizados por este en régimen de concesión.

Nuestro Código Tributario recoge esta concepción en el artículo 12; asimismo, en el artículo 10 queda claro cuál es la diferencia entre el carácter de los tributos y las prestaciones pecuniarias realizadas en calidad de contraprestación por el consumo o el uso de bienes y servicios de naturaleza económica o de cualquier otro carácter, proporcionados por el Estado.

No cabe ninguna duda de que por naturaleza es un servicio público que, en este caso, es prestado por el Servicio Postal Universal a través de un organismo del Estado.

Otro aspecto que se refiere a la tasa tiene que ver con la divisibilidad, es decir que tienen que ser servicios que, en principio, sean divisibles e identificables. La persona debe poder identificarlos, a diferencia de los bienes públicos puros, en cuyo caso el Estado presta bienes que, en principio, no son identificables por quien los utiliza. Al no poder identificar al consumidor, tampoco se puede conocer el precio, pero eso no implica que no se pueda cuantificar el costo.

En el caso del Servicio Postal Universal, esa divisibilidad existe, y se puede identificar al contribuyente o al cliente que opta por utilizarlo a través del operador designado -que es la Administración Nacional de Correos- o elegir a un operador privado en concurrencia porque, como es obvio, es perfectamente identificable.

La tercera condición es la prestación efectiva o potencial del servicio. A este respecto, desde los alemanes, que fueron los primeros que establecieron el concepto de tasa, hasta los italianos y nuestros juristas, como Valdés Costa y Giampietro Borrás, coinciden en que la prestación del servicio tiene que ser efectiva o potencial y el requisito que se debe cumplir es que exista un órgano administrativo que esté en condiciones de llevar a cabo el servicio. En este caso particular, la Administración Nacional de Correos es el órgano que está en condiciones de prestarlo efectivamente.

Luego se hace referencia a una característica vinculada a las partes y al contribuyente. En algún momento se habló de que las tasas debían implicar una ventaja para el contribuyente, pero ese concepto fue desechado por la doctrina; en la actualidad, se entiende que la tasa no implica necesariamente el devengado de una contraprestación. Inclusive, el doctor Giampietro Borrás entiende que no existe una contraprestación en esos términos. Sin embargo, sí requiere la contraprestación y la razonable equivalencia establecida en el artículo 12 de nuestro Código Tributario. En esa disposición inclusive fue desechado el concepto de ventaja hacia el contribuyente.

También existe lo que se llama la voluntad del contribuyente, y se argumenta que esta debería existir para que se origine la tasa. Cabe señalar que hay algunas tasas para cuya configuración se requiere la voluntad del contribuyente, mientras que no sucede lo mismo en otros casos. Actualmente la doctrina está conteste en cuanto a que la voluntad del contribuyente tiene que ver, básicamente, con la utilización o no del servicio, pero en la medida en que la tasa es una especie dentro del género tributo, la ley es la que define el hecho generador; no sucede lo mismo con el precio, que surge de la relación contractual.

Por lo tanto, la voluntad del contribuyente se basa, fundamentalmente, en el hecho de utilizar el Servicio Postal Universal, prestado por el Correo Uruguayo -en cuyo caso no paga la tasa- o no hacerlo y optar por un operador privado, pagando la tasa correspondiente. Una vez que tomó voluntariamente esa decisión, la imposición de la tasa está dada por la ley, que es la que define el hecho generador.

En lo que tiene que ver con la cuantía de la tasa, nuestro Código Tributario establece específicamente que debe existir una razonable equivalencia entre lo producido por la tasa y el costo del servicio. El equipo ha sido bastante celoso en cuanto a la consideración de la razonable equivalencia, pero tal vez eso no haya quedado suficientemente claro. Según lo que leí en la versión taquigráfica de la reunión anterior -y pido las disculpas del caso, pero por problemas de agenda no pude concurrir- creo que todos estamos de acuerdo en que podríamos mejorar la redacción para que la razonable equivalencia quede más clara. De hecho, cuando previmos la posible remodificación de las tasas, justamente era teniendo en cuenta la razonable equivalencia.

Otro aspecto que me parece importante recalcar para que quede claro el concepto de tasa es el denominado concepto de igualdad. En este caso, Valdés Costa habla de tres conceptos: igualdad ante la ley, en la ley y por la ley. Establece que igualdad ante la ley es asegurar un igual tratamiento a todos los contribuyentes.

Luego tenemos la visión de la igualdad en la ley, para la cual dice que la ley da un tratamiento diferente a los desiguales, lo que significa un tratamiento igualitario en sí mismo porque no puedo tratar igual a desiguales: eso es injusto y no es equitativo desde el punto de vista social.

Por último, está la igualdad por la ley. Este concepto significa que la imposición puede ser utilizada por el Estado como un instrumento para fomentar la igualdad entre los distintos ciudadanos. Esto se hace por imperio de la ley y por razones de interés colectivo, bienestar social, equidad, solidaridad social, etcétera.

La Suprema Corte de Justicia hace mucho tiempo ha dictado sentencias. Si los señores Senadores desean, puedo darles los números, son las Nº 24/87, 285/97, 295/77 y 283/03. Si me permiten, voy leer una parte de la sentencia que establece que la Corporación sostiene sistemáticamente que solo se afecta el principio constitucional de igualdad -eso figura en el artículo 8º de la Constitución- cuando para ciertos casos determinados se dispone, por la ley, un tratamiento especial; pero ello no ocurre cuando la disposición legislativa refiere, no a la totalidad de los habitantes, sino a un grupo determinado de ellos. Cuando la ley impone determinados requisitos a toda una categoría de personas como condición para adquirir cierta calidad contractual o actuar en justicia, ni los excluidos ni los incluidos pueden sostener que fueron desigualmente tratados.

Por lo tanto, la Suprema Corte de Justicia establece -y ya sienta jurisprudencia- desde hace más de treinta y cinco años que el criterio de determinación de esos submundos dentro del total de los contribuyentes sea el de racionalidad. Aquí el criterio es racional. En aras de un bien colectivo general, que es el de la prestación de los servicios de comunicaciones -que en nuestra Constitución está definido como un bien de interés colectivo y un bien común que busca el Estado- se define el SPU. Al respecto, la norma distingue dos sujetos: los que estarían gravados por la tasa del SPU y los que no lo estarían. A todos los que están gravados por esa tasa los tratamos de la misma manera.

En este proyecto de ley se modificó el criterio. La Ley Nº 17930 -creo que en los artículos 77 a 79- hacía una doble diferenciación: por sujeto pasivo -porque las personas físicas y los organismos públicos no estaban incluidos- y por el presupuesto de hecho, ya que refería a los productos incluidos en el SPU.

Aquí nosotros optamos por eliminar la primera excepción -los sujetos pasivos- porque ahora todos están gravados por el SPU, sin distinción de ningún tipo. Esa posibilidad también era pasible de ser aceptada por la propia Suprema Corte de Justicia, pero entendimos que era de mayor racionalidad y justicia no hacer diferenciaciones por sujetos pasivos y, de hecho, los señores Senadores podrán ver que todos los sujetos pasivos que optan por no utilizar el Correo están gravados de la misma manera, y

sí tuvimos que diferenciar el presupuesto de hecho porque hay servicios postales que tienen facturas y otros que no están facturados. No se podía imponer una misma tasa porque no se conocía el precio; tal es el caso de la prestación de los servicios postales de las personas jurídicas habilitadas.

Esto es lo que teníamos para aclarar, aunque pueden quedar dudas. Sé que, en cuanto a términos jurídicos, se sientan a discutir dos abogados y no se ponen de acuerdo.

SEÑOR BORDABERRY.- Con todo respeto voy a retomar lo que conceptualmente dije la última vez.

Creo que esto es un impuesto y no una tasa; además, desde el punto de vista de la recaudación y de la seguridad jurídica, es hasta más seguro que se imponga así. Obviamente, si se establece que es un impuesto, nadie puede objetarlo, pero si se dice que es una tasa -entiendo que existen fundadas dudas para considerarla tal- puede ser objeto de algún tipo de acción judicial, por lo cual el doctor Jubín y un servidor, así como nuestros colegas, quizás el día de mañana podamos cobrar honorarios.

Si entendí bien el concepto, se propone que exista un operador postal nacional -que es el Correo Uruguayo- que asuma la obligación, ganando dinero o no, de llegar con las encomiendas y las cartas a cada rincón del país, pero existen prestadores privados que no tienen esa obligación. Es obvio que a la Administración Nacional de Correos, que tendrá que asumir un servicio postal, incluso a pérdida si tiene que llegar a pueblos muy alejados, eso le genera un costo que no tiene quien decide competir en los mercados más apetecibles y rentables, como la capital.

Como se dice que el Correo asume esa obligación, que sin lugar a dudas debe brindar el Estado, porque de otra manera estaría a cargo de los particulares -a mi entender, sería solo cuando los particulares no brinden el servicio- en la ley se prevé que debe llevar una contabilidad separada de las actividades en régimen de competencia para determinar cuál es el monto que se le debe compensar. Creo que eso es de estricta justicia y personalmente lo apoyo.

¿Cómo se financia esa actividad? A través del Fondo de Financiamiento, que es sustentado por distintas formas previstas en el artículo 15 del proyecto de ley. Una de esas formas es la Tasa de Financiamiento del SPU.

Ahora bien, siguiendo las enseñanzas del profesor Valdés Costa, distinguido ciudadano integrante del Partido Nacional -de quien tuve el placer de ser no solamente alumno, sino también adjunto en su Cátedra en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, de lo cual me honro- me detengo en el concepto de qué es impuesto y qué es tasa. Por más que se hable de impuestos en la Constitución, hay que ir a la definición del Código Tributario, que es la que emana del Instituto Latinoamericano de Finanzas Públicas y toda la doctrina la acepta pacíficamente.

El artículo 12 del Código Tributario expresa: "Tasa es el tributo cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por una actividad jurídica específica del Estado hacia el contribuyente; su producto no debe tener un destino ajeno al servicio público correspondiente y guardará una razonable equivalencia con las necesidades del mismo". Coherentemente con esto, el artículo 11 define el impuesto de la siguiente manera: "Impuesto es el tributo cuyo presupuesto de hecho es independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente".

Aquí nos encontramos con una tasa que tiene una actividad del Estado hacia el contribuyente para algunos usuarios, pero para otros, no. Creo que ello ha ocasionado esta discusión con la contadora Pérez Montero. ¿En todos los casos hay actividad del Estado hacia el contribuyente? No, salvo en el cobro. Hay sí actividad del Estado cuando llega a esos lugares a los que solamente llega el Estado, pero respecto de los otros a veces no la hay porque es un privado que brinda el servicio. A ese privado le estaríamos cobrando una tasa sin una actividad del Estado hacia ese contribuyente. Entonces, ese particular puede decir: "Hacia mí, persona, no me están prestando una actividad, un servicio".

Al ser tan claro el artículo 12 del Código Tributario, que establece que tasa es el tributo cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por una actividad jurídica específica del Estado hacia el contribuyente, ¿no puede interpretarse que el mero cobro de la tasa es una actividad jurídica específica? Existen decenas de sentencias de la Suprema Corte de Justicia en ese sentido. El *leading case* fue una tasa a los remates que estableció la Intendencia de Salto, cuya única actividad era cobrarla en una oficina por un funcionario, y aun así sobrepasaba, por lo que fue declarada inconstitucional.

Entiendo que para el Fondo de Financiamiento sería de mayor seguridad denominarlo impuesto y no exigir una contraprestación de parte del Estado, que la tiene hacia aquellos ciudadanos que viven lejos, pero no hacia quienes están cerca. Esa es la sugerencia que realizo desde mi humilde punto de vista, para que se evite cualquier tipo de impugnación en el día de mañana. Es exclusivamente una razón de conveniencia.

SEÑOR ABREU.- Creo que tenemos algún vicio vinculado a estos hechos. Esta discusión tiene una larga historia, sobre todo desde que se escribió el libro "Las tasas en la hacienda pública" de Giampietro Borrás, con su particular terminología en lo atinente a tal y en lo tocante a cuál, que resulta muy entretenida.

En el fondo, en todo esto no solo está la naturaleza jurídica de un tributo, sino también su destino. Eso es lo que realmente se discute. Si se le da la naturaleza jurídica de impuesto, se sabe que tendrá un destino distinto al de la tasa. Naturalmente, ese es un esfuerzo que se realiza para que la tasa se vincule de alguna manera a ese servicio y, entonces, esté bajo el control de determinada actividad que se desarrolla.

Entiendo perfectamente las observaciones que hace el Senador Bordaberry, por cuanto si alguien impugna esa tasa por no tener un servicio contraprestativo -como decía Giampietro Borrás- podrá decir: "No, no es una tasa; puedo impugnarla" y, por tanto, tener una instancia jurisdiccional. Pero también cierto que en el ámbito de la practicidad, cuando un servicio de esta naturaleza cobra exclusivamente por lo que es el servicio público universal y lo define tasa, lo hace para que, como agente de retención, los fondos no anden por allí y termine mendigando en las puertas del Ministerio de Economía y Finanzas lo que después sus titulares reparten con un sentido absolutamente discrecional, o por lo menos de acuerdo con la potencialidad del cliente, ya sea estatal o privado. Es decir, es un tema jurídico pero también práctico que, si bien queda en un nivel de discusión, quería referirlo porque tiene que ver con una vieja historia, y comprendo las argumentaciones de los dos lados. A veces la practicidad puede ayudar a que el Correo pueda manejarse con mayor independencia o autonomía si llega a ser una tasa más que un impuesto. Es un tema que, incluso, queda a discusión del propio contribuyente, que es el único que no tiene sindicato.

SEÑORA PÉREZ MONTERO.- No voy a discutir con un ex o actual docente de Derecho Tributario o de Derecho Financiero porque soy docente de otra materia. En ese terreno, cedo la derecha al señor Senador Bordaberry, pero confieso con total sinceridad que se trata de una tasa. Se puede discrepar jurídicamente con el concepto, pero en este caso habría que entender los distintos elementos constitutivos de la tasa. Honestamente, creo que la opción que se tomó por parte del equipo cumple con todas las condicionantes para constituir jurídicamente el concepto de tasa.

Creo que es importante el concepto a que aludía el señor Senador Bordaberry en el sentido de que la prestación no alcanza inclusive al que paga. Vuelvo a insistir en el concepto de igualdad por la ley. O sea, la tasa del SPU cumple con los tres requisitos de igualdad ante la ley, en la ley y por la ley. La Suprema Corte de Justicia ya ha dictado sentencia declarando absolutamente constitucional la igualdad por la ley.

No creo que vayamos a dirimirlo acá. Me siento absolutamente incapaz de discutir con el señor Senador Bordaberry sobre este tema y, entonces, lo dejo en manos de otras personas más capacitadas que quien habla en ese sentido.

SEÑOR LEZCANO.- Señor Presidente: no es mi intención participar en un debate entre especialistas, teniendo en cuenta que no tiene que ver con mi profesión. Simplemente quiero enfatizar que el postal es un servicio público que debe ser prestado por el Estado o por un privado por concesión del Estado. Cuando un operador privado ofrece los servicios a un cliente, actúa por concesión del Estado, por lo que no es totalmente cierto que el cliente no esté recibiendo una contraprestación del Estado. Está recibiendo la prestación del servicio público postal encomendado a un privado por concesión.

SEÑOR BORDABERRY.- Siempre es un placer intercambiar opiniones con la contadora Pérez Montero, y no es la primera vez que lo hacemos. Como ella citó al doctor Valdés Costa, yo recordé que había tenido la fortuna de compartir un año con él, en calidad de Adjunto, y después estuvimos en el Instituto de Finanzas Públicas de la Universidad de la República. A esta altura, ya hace doce años que no soy docente.

Voy a tratar de hacer un último esfuerzo para convencerla. Tanto no es una tasa, que el Fondo admite otras formas de financiamiento. El servicio que se pretende dar al contribuyente también se financia con ingreso por ventas, aportes del Estado, donaciones y legados y rendimientos derivados de las operativas financieras.

SEÑORA PÉREZ MONTERO.- Cuando se hace referencia a los ingresos, se trata exclusivamente de los provenientes del SPU y no de los otros que están en competencia. Eso es obvio, porque por el SPU se cobra; lo que sucede es que se cobra por debajo del costo. Por lo tanto, forzosamente esos ingresos los tiene que financiar el SPU.

SEÑOR BORDABERRY.- Me está dando la razón.

SEÑORA PÉREZ MONTERO.- Creo que no.

SEÑOR BORDABERRY.- Si estuviéramos en un Juzgado, le diría al Juez: “No tengo nada más que preguntar”.

Lo que estoy tratando de razonar -tal vez esté equivocado y no tengo ningún problema en reconocerlo- es que, si bien estamos hablando de una tasa de financiamiento, tenemos que ver qué estamos financiando. ¿Estamos financiando el servicio del Estado hacia el contribuyente o estamos creando un Fondo de Financiamiento con el objetivo de compensar una carga financiera que conlleva el cumplimiento de las obligaciones del servicio en general?¿Estamos en este momento financiando la actividad que el Estado brinda a cada contribuyente de la tasa? ¿Estamos haciendo eso? ¿Sí o no? Me dicen que no, pero el artículo 15 dice claramente que estamos financiando un fondo con el objetivo de compensar una carga financiera y para eso se crea una tasa, entre otras cosas. No hay, ciertamente, me parece, una actividad hacia el contribuyente. Hay una actividad para compensar un servicio genérico, para cumplir una función genérica que se brinda. A ese contribuyente y a todos los ciudadanos del país se les cobra una tasa. De esto creo que no hay duda porque si se lee el artículo 15, eso es lo que dice. El artículo 12 del Código Tributario es claro cuando habla de que se caracteriza por una actividad jurídica específica del Estado hacia el contribuyente. ¿Estamos teniendo una actividad específica jurídica del Estado hacia el contribuyente? No; estamos financiando un fondo para cumplir un servicio público postal universal que beneficia a todos los uruguayos y no a ese contribuyente. Entiendo lo que sucede, porque también me ha tocado estar del otro lado del mostrador y todos sabemos lo que hacemos para salir de los tentáculos de la Contaduría General de la Nación, de Rentas Generales, etcétera. Obviamente, la tasa la cobramos y la aplicamos nosotros sin tener que pasar por el Ministerio de Economía y Finanzas, que es el que nos da los fondos, ni por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que nos indica duramente cuáles son los objetivos que debemos cumplir. Eso es lo que recuerdo de mi pasaje en aquellas épocas por los distintos Ministerios.

Mi intención no es objetar que se establezca este recurso, sino que simplemente trataba de aportar una mejor redacción para que el día de mañana no surja algún tipo de objeción jurídica por parte de un ciudadano que haga notar -en realidad no será un ciudadano, sino una empresa postal, un operador privado- que en este caso no hay una actividad específica hacia quien paga la tasa, porque lo

que se está haciendo es compensar el cumplimiento de un servicio cuya prestación es obligación del Estado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pienso que hemos tenido una discusión de alto nivel y muy constructiva para la Comisión. En todo caso, este tema lo podemos resolver en la próxima sesión luego de reflexionar al respecto.

En consideración el artículo 41, que pasa a ser 20.

SEÑOR JUBÍN.- Se había propuesto que los artículos 41 y 42 pasaran a ser 20 y 21, renumerando los restantes.

En el artículo 41 se establece una obligación para todos los prestadores. En este punto queremos hacer una corrección, ya que en principio se había utilizado el término "operador", pero decidimos ampliarlo, de acuerdo con lo que conversamos hoy, cambiándolo por "prestador", de modo que se comprenda el posible acuerdo entre dos personas jurídicas habilitadas. En el artículo 42 proponemos que si no hay acuerdo en el precio -en la medida en que lo haya, no interviene- la Ursec actuará como decisora, con una decisión de tipo vinculante para los dos prestadores postales que no hubieran convenido el precio.

SEÑOR ABREU.- Estoy siguiendo el razonamiento sobre el tema de los operadores y los prestadores, y pienso que en la tarifa del acceso a la red postal, por el artículo 42, la Ursec no lauda, sino que resuelve. No se trata de que esa Unidad busque una solución a un tema de dos partes, sino que toma una resolución. Me gustaría que quedara claro que la resolución final la toma la Ursec, con lo cual queda muy firme lo que se establece, ya que laudar, a mi juicio, parece trasmitir una especie de acercamiento más tibio. La competencia de la Ursec implica que si en un plazo de tal extensión no se llega a un acuerdo entre las partes, la decisión la toma dicha Unidad Reguladora.

SEÑOR JUBÍN.- No tengo inconveniente en incluir el término "resolverá" en vez de "laudará". El término laudar era porque el acuerdo entre dos prestadores postales es particular, es de Derecho Privado. En ese sentido, hacer intervenir a un órgano para resolver una situación de Derecho Privado nos pareció un poco exagerado, pero en la medida en que se entienda que la resolución va a ser obligatoria para las dos partes, no tenemos problema en buscar una nueva redacción que propondremos a la Secretaría.

El Capítulo IX se refiere a las personas jurídicas habilitadas. En este caso, repetimos el concepto de personas jurídicas habilitadas que figuraba en el artículo 5º, denominado "Definiciones". Si se entendiera que es redundante y en la medida en que eliminemos la reiteración del artículo 39, podríamos llevar a cabo la misma arquitectura y eliminar lo que sobre en este caso.

En el inciso segundo del artículo 43 se establece la inscripción en el Registro General de Prestadores de Servicios Postales de la Ursec.

En el artículo 44 se determinan las obligaciones de las personas jurídicas habilitadas.

En caso de no existir dudas, señor Presidente, pasaríamos al artículo 45, que refiere a las derogaciones.

SEÑOR ABREU.- En una de las sesiones anteriores se hizo referencia a las facturas públicas. Precisamente, el artículo 43 refiere a su régimen. Parecería que el objetivo del articulado es dar la mayor libertad posible para que cualquier prestador, con el permiso de la Ursec, pueda comercializar o prestar los servicios.

Mi pregunta es la siguiente: ¿el concepto de apertura es tan grande como para que la administración postal renuncie, a veces, a determinada participación un poco más efectiva dentro del mercado? Porque con este criterio quienes pueden, por ejemplo, competir e incluso fragilizar la relación

comercial de la Administración Nacional de Correos son, entre otras, las empresas públicas. Digo "a veces" porque la competencia entre las chacras suele ser más pública y nociva que la que tiene lugar entre la actividad pública y la privada. Me gustaría saber si esto se está teniendo en cuenta o si queda al margen de cualquier clase de regulación.

SEÑOR DE COLA.- Recordemos que las personas jurídicas habilitadas pueden hacer distribución de su propia correspondencia, pero no pueden brindar servicios a terceros. En este caso se estaría previendo la figura generada de manera particular por organismos como UTE, OSE, Antel, e incluso por algunas empresas privadas en el sector financiero que hacen distribución utilizando recursos propios. Está claro que no puede haber una venta de servicios; por lo tanto, se encuentran en una competencia muy particular. Sería deseable que se buscara la eficiencia de las distintas redes y no que por razones de recursos económicos se canalizaran a través de los prestadores de servicios postales, que sí dan y venden ese servicio. Esto está reconociendo una situación que existe en la práctica y que hay que regular de alguna forma.

Tiene que haber inscripción; no se trata simplemente de distribuir cosas, sino que habrá que mantener un registro y aportar la tasa o impuesto de financiamiento del fondo mencionado. También se establecen obligaciones para esos prestadores que no pueden ofrecer el servicio a otros.

SEÑOR ABREU.- Lo entiendo perfectamente. Voy a dar un ejemplo para que vean cómo puede ser esto: UTE y Antel hacen un acuerdo entre ellos donde UTE se encarga de la prestación del servicio a terceros, pide permiso a la Ursec y realiza los servicios postales vinculados al reparto de sus facturas. De repente, ese puede ser un elemento importante para uno u otro ente, en función de sus disponibilidades, pero para la Administración Nacional de Correos, ¿eso no es algo que terminaría perjudicando su participación en el mercado, en la competencia que existe entre las chacras institucionales? Lo digo con todo respeto, pero quiero ser lo más gráfico posible.

SEÑOR DE COLA.- La situación actual, de hecho, ya es un problema para la Administración Nacional de Correos porque las facturas de empresas públicas representan un volumen muy grande de los envíos postales que se hacen anualmente. Esto no aumentaría el problema, sino que simplemente lo regularizaría en un marco normativo general. Como decíamos hace un rato, el objetivo del Correo es lograr los niveles de eficiencia y competitividad en sus costos como para poder recuperar a esos organismos y a otros que también están en el ámbito privado. Hay muchas empresas del ámbito financiero que tienen autodistribución, que utilizan sus propios recursos para enviar los estados de cuenta de los bancos o de las tarjetas de crédito. Sería muy interesante que todo ese mercado fuera manejado no solo por la Administración Nacional de Correos, sino también por los operadores privados que logran mayor eficiencia, básicamente en el manejo de la economía de escala; pero esto está reconociendo una situación que de hecho no se puede negar porque existe y que es preferible mantener regulada.

SEÑOR JUBÍN.- Estábamos comentando con integrantes del equipo que con respecto a lo que preguntaba el señor Senador Abreu, en principio el Correo no renuncia a incrementar sus volúmenes y, por lo tanto, aumentar el sector postal.

Las empresas jurídicas habilitadas pueden utilizar la red de otro, pero aquí me permito volver a los artículos 41 y 42 y recordar que en el artículo 41 habíamos cambiado el término "operador" por "prestador" para habilitar eso, pero queremos volver al término "operador" y lo vamos a fundamentar de la siguiente manera. Tomando el ejemplo que ponía el señor Senador Abreu, cuando UTE le quiere entregar a Antel parte de su correspondencia para que la distribuya, entendemos que se deben transformar en operadores, que deben tener sus registros, pagar su licencia, etcétera. Antes que nada ello debe ser así porque lo marca la ley pero, por encima de ella, por los principios constitucionales de especificidad y especialidad, la distribución de facturas por personal propio de otro organismo público estaría fuera de su giro.

Por lo tanto, queremos volver al término "operador" en el artículo 41 y establecer que las personas jurídicas habilitadas que quieran intervenir en una situación como la que marca el señor Senador Abreu deberían convertirse en "operadores".

El artículo 45 se refiere a las disposiciones que se derogan, y el último Capítulo contiene el artículo 46, relativo a las disposiciones transitorias, que marcan el procedimiento para habilitar el proceso de regulación y adecuación.

Si se me permite, este equipo técnico estaría entonces habilitado a enviar a la Secretaría de la Comisión una nueva redacción que recoja las inquietudes planteadas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sugeriría que la semana próxima nos acompañen nuevamente a los efectos de poder evacuar cualquier duda que surja, ya que todos los artículos se encuentran en discusión.

SEÑOR BORDABERRY.- Para facilitar el trabajo, propondría que el próximo lunes enviaran a la Secretaría de la Comisión un borrador conteniendo las modificaciones planteadas, lo que nos va a permitir venir con el asunto ya estudiado de manera de poder aprobar los artículos luego de haberlos discutido debidamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Iba a proponer que votáramos aquellos artículos que no ofrecen discusión, pero su redacción tampoco está clara, de modo que podremos hacerlo en la próxima sesión de forma más eficiente.

Por lo tanto, los estamos convocando para el próximo miércoles a la misma hora.

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Es la hora 18 y 7 minutos.)